

University of Groningen

Gebiedsontzegging en Collectief Winkelverbod

Vols, M.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vols, M., (2010). *Gebiedsontzegging en Collectief Winkelverbod*, Nr. BK2495, okt. 13, 2009.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Trefwoorden

Gebiedsontzegging
Collectief Winkelverbod
Huisvredebreuk
Lokaalvredebreuk
Bewegingsvrijheid
Schadevergoeding

Domein

Burger bestuur, Openbare orde en Veiligheid

Subdomein

APV

JG-nummer

10.0090

Kern

Eiser is door de burgemeester een gebiedsontzegging opgelegd wegens lokaalvredebreuk. Aan eiser blijkt echter nooit een collectieve winkelontzegging te zijn opgelegd. Eiser krijgt echter geen schadevergoeding. Volgens de rechtbank is geen sprake van een ingrijpende aantasting van een fundamenteel recht met ernstige gevolgen voor eiser.

Instantie

Rechtbank Roermond

Datum

13 oktober 2009

Partijen

Uitspraak van de Rechtbank Roermond in de zaak van [eiser] tegen de burgemeester van de gemeente Weert.

Wet en artikelen

Vierde protocol bij EVRM
APV gemeente Weert

Samenvatting

De burgemeester van Weert legt eiser een zesdaagse gebiedsontzegging op. Daarna volgt een vijfdaagse gebiedsontzegging. Eiser mag zich niet in het centrum van Weert bevinden gedurende de tijd dat de gebiedsontzeggingen van kracht zijn. De gebiedsontzeggingen zijn een reactie op de door eiser (vermeend) gepleegde lokaalvredebreuk. Eiser heeft, zo stelt de burgemeester, een collectief winkelverbod overtreden. Dit verbod was door een aantal samenwerkende winkelbedrijven in Weert aan eiser kenbaar gemaakt. Eiser maakt bezwaar tegen beide gebiedsontzeggingen.

In bezwaar stelt eiser ten eerste dat een opgelegd collectief winkelverbod hem onbekend is en dat hij enkel een waarschuwing voor een dergelijk verbod heeft ontvangen. De burgemeester kon daardoor geen gebiedsontzegging opleggen. Ten tweede eist eiser schadevergoeding wegens immateriële schade aangezien hij in zijn persoonlijke vrijheid is aangetast. Bovendien is zijn recht op bewegingsvrijheid, neergelegd in het Vierde Protocol bij het EVRM, geschonden. Voor de hoogte van de vergoeding zoekt eiser aansluiting bij de vergoeding wegens ten onrechte ondergane voorlopige hechtenis.

De burgemeester verklaart het bezwaar gegrond. Eiser is abusievelijk door het ‘Secretariaat collectief winkelverbod veelplegers’ geregistreerd. De basis voor het opleggen van een gebiedsontzegging vervalt derhalve. De burgemeester besluit eiser geen schadevergoeding wegens immateriële schade toe te kennen. Eiser stelt beroep in tegen de beslissing op bezwaar.

Ten eerste voert de burgemeester in beroep aan dat eiser niet heeft voldaan aan de schadebeperkingsplicht en daardoor geen aanspraak kan maken op schadevergoeding. Eiser had in gehouden zienswijzegesprekken aan moeten geven dat hij geen winkelverbod opgelegd gekregen had. De rechter acht de zienswijzen echter op gebrekkige wijze afgenomen en opgetekend. Zo dragen zij verschillende handschriften en heeft eiser niet voor akkoord ondertekend. In een wel ondertekende optekening stelt eiser enkel dat hij niet weet waar hij na oplegging van een gebiedsontzegging wel en niet mag komen. De burgemeester kan derhalve niet stellen dat eiser niet heeft voldaan aan zijn schadebeperkingsplicht.

Ten tweede voert de burgemeester aan dat de vordering van schadevergoeding wegens immateriële schade niet deugdelijk onderbouwd is. De rechtbank wijst op het feit dat immateriële schadevergoeding kan volgen op ernstige inbreuken op de persoonlijke levenssfeer en andere persoonlijkheidsrechten van betrokkene. In dit geval vindt de rechtbank dat de gebiedsontzegging niet heeft geleid tot een ingrijpende aantasting van een fundamenteel recht met ernstige gevolgen voor eiser. De gebiedsontzeggingen golden slechts voor een beperkt gedeelte van de stad en hadden een tamelijk korte tijdsduur. De rechtbank acht het rechtens niet nodig om immateriële schadevergoeding toe te kennen en verklaart het beroep ongegrond (MV).

Noot:

1. Een bestuursrechtelijke gebiedsontzegging kan verschillende wettelijke grondslagen hebben. De 'lichte bevelsbevoegdheid' van artikel 172 lid 3 Gemeentewet vormt in sommige gevallen de grondslag voor gebiedsverboden. Een voorbeeld van toepassing van dit artikel is te vinden in de zaak van de pedofiel die een stadsverbod in Eindhoven en daarna een gemeenteverbod in de Utrechtse Heuvelrug kreeg opgelegd. De voorzieningenrechter bepaalde in beide gevallen dat artikel 172 lid 3 Gemeentewet niet als wettelijke basis van een dergelijk verbod kon gelden (zie Rb. Breda 16 oktober 2009, *JG* 09.0081 m. nt. C. Raat; Rb. Utrecht 3 december 2009, *LJN*: BK5246). Eerder beperkte de cassatierechter al de mogelijkheden van gebiedsontzeggingen op grond van het voornoemd artikel (zie Hoge Raad 11 maart 2008, *AB* 2008, 163 m. nt. Brouwer & Schilder).

2. In onderliggende zaak vormt de Algemeen Plaatselijke Verordening de wettelijke basis van een gebiedsverbod. Artikel 2:77 van de APV van Weert bepaalt dat de burgemeester in het belang van de openbare orde aan een persoon die bepaalde wettelijke voorschriften overtreedt een gebiedsontzegging mag opleggen. Het 'verboden gebied' is door het college aangewezen en omvat ook de daarin gelegen voor het publiek toegankelijke gebouwen en inrichtingen. In het zesde lid van de APV worden de voorschriften opgesomd waarvan overtreding leidt tot een gebiedsontzegging. Het betreft bepalingen die onder meer samenscholing, ordeverstoring, mishandeling, diefstal en bedreiging strafbaar stellen. Daarnaast kunnen overtreding van artikel 138 Sr en 139 Sr (huis- en lokaalvredebreuk) leiden tot oplegging van een gebiedsontzegging door de burgemeester. In onderliggende zaak heeft de burgemeester wegens overtreding van de laatste twee bepalingen een gebiedsverbod opgelegd.

3. De burgemeester was in de veronderstelling dat eiser een Collectieve Winkelontzegging (CWO) opgelegd was. Indien een persoon ongewenst verdrag vertoont in een winkel kan de winkelier deze persoon waarschuwen om daarmee te stoppen. Hij kan de persoon ook de toegang tot de winkel ontzeggen. In geval van een ontzegging meldt hij dit aan een Secretariaat CWO. Vervolgens ontzeggen alle winkeliers die aangesloten zijn bij het CWO-beleid, de betreffende persoon de toegang tot de winkel. Dit kan betekenen dat het vertonen van hinderlijk gedrag in een bakkerij kan leiden tot ontzegging van de toegang bij de apotheker in het desbetreffende gebied. Overtreding van de ontzegging leidt tot overtreding van artikel 138 of 139 Sr. In Den Haag, de stad waar het initiatief tot de CWO werd genomen, participeren onderhand meer dan 400 ondernemingen in het CWO-beleid. Ook in onder meer Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Eindhoven worden collectieve winkelontzeggingen opgelegd of zijn plannen daarvoor opgesteld (zie <https://www.bof-denhaag.nl/cwo/deelnemers>).

4. Tegen de private Collectieve Winkelontzegging zijn juridische kanttekeningen te maken. Ten eerste is onduidelijk hoe de rechtsbescherming van diegene, aan wie een collectieve winkelontzegging is opgelegd, is geregeld. Er is in Den Haag weliswaar een klachtenprocedure ingesteld, maar deze is niet onafhankelijk te noemen. De klacht wordt behandeld door het bestuur van de Binnenstad Ondernemers Federatie, de drijvende kracht achter de collectieve winkelontzegging. Bovendien wordt door de winkeliers geen of te weinig informatie gegeven over de klachtenprocedure. Ten tweede wordt bij de

oplegging van een collectieve winkelontzegging geen rekening gehouden met persoonlijke en andere bijzondere omstandigheden. Ook wanneer het ongewenste gedrag te wijten is aan overmacht, noodweer of ontoerekeningsvatbaarheid kan in principe een ontzegging worden opgelegd (zie L. Wesselink & M. Schuilenberg & P. Van Calster, 'De Collectieve Winkelontzegging', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2009, nr. 2, pp. 74-76). Ten derde blijkt uit onderliggende zaak dat personen 'abusievelijk' in een CWO-register worden ingeschreven. Wanneer deze persoon vervolgens één van de aangesloten winkels betreedt, doet de winkelier aangifte van lokaalvredebreuk en loopt de vermeende overtreder de kans om strafrechtelijk vervolgd te worden.

5. De Collectieve Winkelontzegging krijgt een meer hybride karakter nu blijkt dat burgemeesters naar aanleiding van overtreding van een ontzegging 'in het belang van de openbare orde' een bestuursrechtelijke gebiedsontzegging opleggen. Ook hier zijn enkele kritische kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het niet rechtens dat burgemeesters bij de voorbereiding van het besluit zonder meer uitgaan dat een collectieve winkelontzegging (of een correcte wijze) is opgelegd. In onderliggende zaak bleek de persoon enkel een waarschuwing van een winkelier te hebben gehad en geen Collectieve Winkelontzegging. Weliswaar wordt deze fout bij de beslissing op bezwaar hersteld, maar de gevolgen voor de betrokkene hebben zich al voltrokken. Bovendien wordt hem daarvoor geen schadevergoeding toegekend. Ten tweede kunnen mijns inziens niet alle gevallen van lokaalvredebreuk een gebiedsontzegging 'in het belang van de openbare orde' rechtvaardigen, dan wel wordt aan dit criterium een ruime uitleg gegeven. Wat is het effect op de *openbare* orde van de lokaalvredebreuk in het geval dat iemand wegens diefstal van een brood bij de bakker een collectieve winkelontzegging opgelegd krijgt en de ontzegging vervolgens overtreedt? Overtreding van een strafbepaling kan niet zonder meer een grondslag zijn voor het opleggen van een gebiedsontzegging door de burgemeester (zie Rb. Roermond 18 februari 2009, *JG* 09.00031 m. nt. M. Vols). Ten derde is de vraag hoe groot het gebied mag zijn waarvoor iemand ontzegging krijgt opgelegd. Het kan disproportioneel zijn om iemand wegens lokaalvredebreuk in één winkel een gebiedsontzegging op te leggen geldend voor een heel stadscentrum.

6. Wanneer de burgemeester niet bevoegd is om op te treden, staan de winkeliers op juridisch gebied niet met lege handen. Voor de middenstanders staat namelijk de civielrechtelijke weg open om een straatverbod voor overlastveroorzakende veelplegers te eisen. In Haarlem vorderde een advocatenkantoor onlangs met succes een straatverbod voor een dakloze vrouw die eindeloos voor het kantoor bivakkeerde. De rechtbank stelt dat de vrouw onaanvaardbare overlast veroorzaakte en achtte haar gedrag onrechtmatig (zie Rb. Haarlem, 3 december 2009, *LJN*: BK5262). (Mr. M. Vols, m.vols@rug.nl)

Vindplaats
LJN BK2495

Zie ook <http://www.openbareorde.nl>

Zie ook <http://www.openbareorderecht.nl>